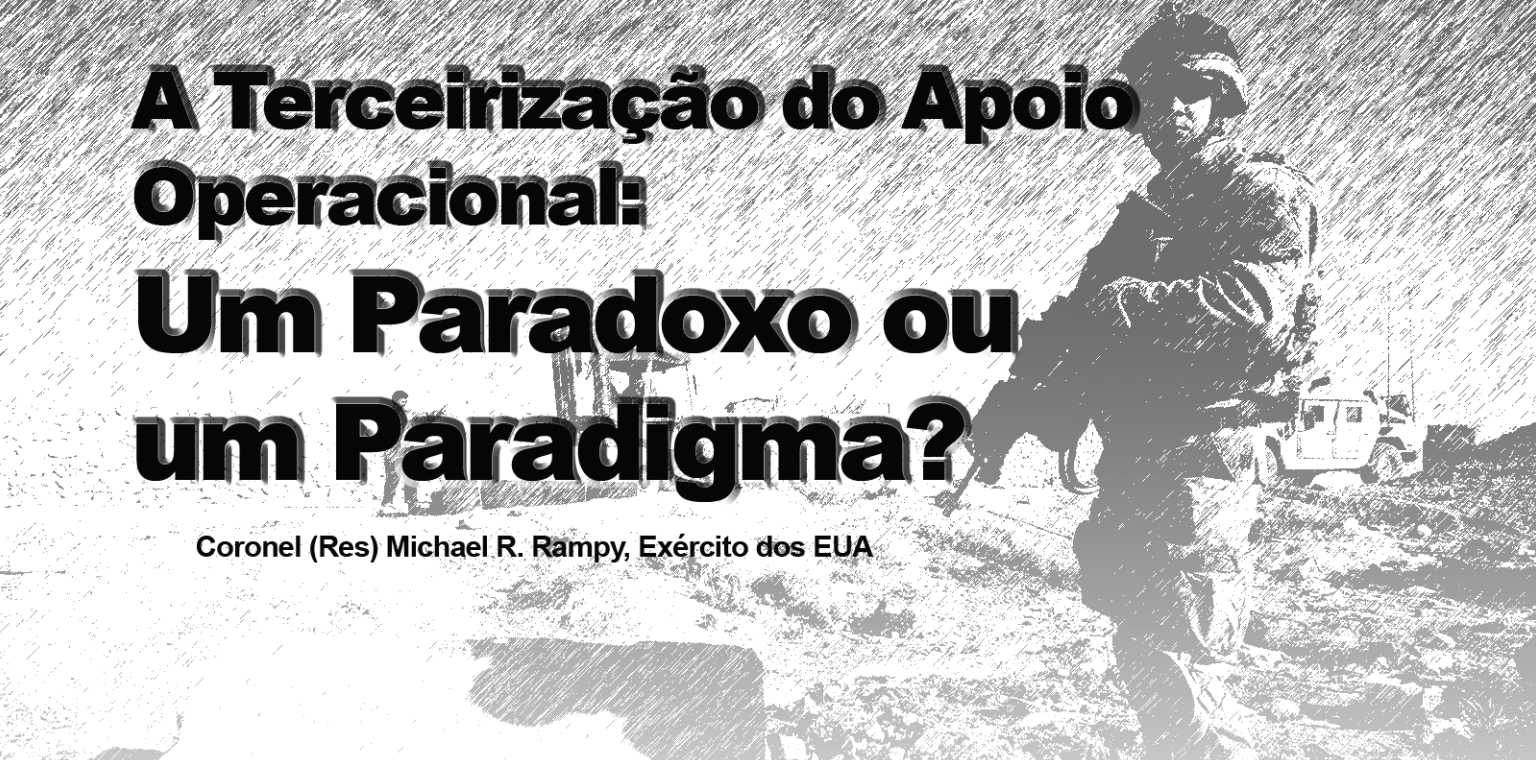
A Terceirização do Apoio Operacional: Um Paradoxo ou um Paradigma?



Coronel (Res) Michael R. Rampy, Exército dos EUA

O APOIO terceirizado tem sido essencial na história do Exército dos Estados Unidos. Eles proveram apoio logístico para o Exército Continental durante a Revolução Americana. Segundo o General George Washington, o sistema de apoio logístico terceirizado melhorou muito depois dessa decisão.[1] O Apoio Operacional Terceirizado (*Operational Contractor Support — OCS*) — um termo relativamente novo — se refere ao apoio logístico contratado proporcionado ao Exército desde o nascimento dos EUA. Atualmente, o apoio operacional terceirizado é mais a regra do que a exceção.

Durante os últimos dez anos, o Exército vem transferindo os elementos de logística e apoio para as operações de combate, terceirizando grande parte da atividade logística. Segundo Peter W. Singer, autor do livro *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, o apoio operacional terceirizado representa "uma profunda transformação no modo do Exército operar".[2] Durante a última década, o número de pessoal terceirizado, que realiza as tarefas logísticas realizadas anteriormente por militares, aumentou 10 vezes.

Em setembro de 2003, a Escola Superior de Guerra do Exército reconheceu a importância do apoio operacional terceirizado e incluiu o tema "O Impacto do Civil Terceirizado no Campo de Batalha" como um dos principais assuntos estratégicos que exigem uma análise mais detalhada.[3] Um relatório pormenorizado do Departamento Geral de Contabilidade Governamental concluiu que, em muitas missões, o trabalho terceirizado tornara-se um multiplicador de força, devido às limitações das tropas disponíveis, à falta de apoio dos países anfitriões e aos requisitos operacionais previstos para manter um número suficiente de unidades disponíveis para responder a um grande conflito regional.[4]

No campo de batalha do século XXI, o Exército continua e continuará desdobrando o apoio operacional terceirizado nos ambientes hostis, para que as tropas recebam o melhor oferecido pelo setor empresarial, dedicando seus recursos, cada vez mais escassos, para os sistemas principais de combate, mantendo o mesmo ritmo tecnológico. O desafio consiste em definir os papéis e responsabilidades, encontrando a proporção ideal do apoio operacional terceirizado na estrutura da força, que seja um risco aceitável. O apoio operacional terceirizado funciona no contexto de uma metodologia logística integral que inclui os temas de apoio de equipamento, serviços necessários, apoio logístico, aprestamento, gerenciamento, adestramento e a proteção da força. Portanto, a terceirização do apoio torna-se cada vez mais essencial, à medida que proliferam a tecnologia e os sistemas de armas.

A doutrina atual do Exército divide o apoio operacional em três categorias: no teatro de operações, externo e de sistemas. Os civis contratados proporcionam amplos serviços de apoio para uma determinada operação, dentro e fora do teatro. A terceirização de apoio de sistemas provê e mantém os principais sistemas individuais e equipamentos. Os funcionários contratados realizam atividades específicas e detalhadas com precisão,

sendo essenciais nas operações dos sistemas militares modernos. Enquanto o apoio para o teatro e o apoio externo terceirizado enfrentam seus próprios desafios, o aumento da necessidade e da importância do apoio de sistemas terceirizados tem gerado discussões e causado preocupações.

À medida que os sistemas de armas e tecnológicos se tornam cada vez mais sofisticados e essenciais para realizar operações em todos os níveis da guerra, a necessidade do conhecimento técnico do campo de batalha do século XXI é cada vez mais importante. Com a introdução de armas cada vez mais sofisticadas e sistemas tecnologicamente mais avançados, a revolução em assuntos militares garante que o apoio de sistemas terceirizados será um elemento cada vez mais essencial para alcançar os objetivos da missão.

No campo de batalha do século XXI, o Exército continua e continuará desdobrando o apoio operacional terceirizado nos ambientes hostis, para que as tropas recebam o melhor oferecido pelo setor empresarial, dedicando seus recursos, cada vez mais escassos, para os sistemas principais de combate, mantendo o mesmo ritmo tecnológico.

Considerações sobre o Apoio Logístico

No futuro, o apoio logístico do Exército dependerá da integração do apoio operacional terceirizado nos níveis estratégico, operacional e tático. A logística estratégica inclui a determinação das necessidades de apoio e a coordenação com a base industrial. No nível operacional, a logística é o elo entre as decisões estratégicas e o emprego tático do apoio operacional terceirizado até a unidade desdobrada. Uma atenção cuidadosa dos trabalhos terceirizados é imprescindível desde o início do ciclo de um produto ou de uma forma de apoio. O Exército deve considerar o trabalho e as responsabilidades operacionais terceirizadas durante todo o ciclo de vida de um sistema de armas ou de um sistema tecnológico.

À medida que os sistemas começam a ficar mais complexos e difíceis de serem operados e mantidos em boas condições, torna-se necessária a presença de um elemento terceirizado durante o processo de aquisição, durante a instrução e o adestramento da tropa, e quando esta se desdobra no terreno.

O planejamento do ciclo de vida deve incluir o apoio operacional terceirizado a cada passo, do começo ao fim do processo. As perguntas essenciais são:

- O que deve continuar pertencendo ao Exército e operado pelo pessoal militar?
- O que deve pertencer ao Exército, mas ser operado pelo pessoal terceirizado?
- O que pode pertencer ao pessoal terceirizado, mas deve ser operado por militares?
- O que pode pertencer e ser operado por grupos terceirizados?

Para integrar o apoio operacional terceirizado ao planejamento e doutrina, o Exército deve aplicar alguns princípios fundamentais pertinentes às contingências atuais e às realidades emergentes. Joe A. Fortner oferece os seguintes parâmetros para planejar e implementar o apoio operacional terceirizado nos níveis de apoio estratégico, operacional e tático.[5]

- O apoio contratado deve ser integrado ao plano de apoio geral.
- Os terceirizados não substituem a estrutura da força. Eles aumentam as capacidades já existentes e proporcionam mais opções para cumprir as necessidades de apoio.
- Os planos de contingência devem estar preparados para assegurar a continuação do serviço, caso os elementos terceirizados não consigam cumprir suas missões.
- Dependendo da missão, inimigo, terreno, tropas, tempo e considerações civis, os elementos terceirizados podem deslocar-se para todas as partes de uma área de operações. Virtualmente poderão fazê-lo sob todas as condições.
- Os comandantes são legalmente responsáveis pela avaliação dos riscos e proteção dos elementos terceirizados na sua área de operações.
- Os serviços terceirizados devem ser transparentes para os usuários. Os vínculos entre o Exército e os elementos terceirizados não devem criar um ônus adicional para os soldados.
- As companhias contratadas devem ter um número suficiente de empregados com as qualidades apropriadas para resolver qualquer problema em potencial.
- Mudar as atividades dos elementos terceiriza-

Departamento de Defesa

Um civil terceirizado não identificado procura dispositivos explosivos improvisados ao longo da Rota Principal de Abastecimento Tampa, no Iraque, para estabelecer um posto de observação móvel, 31 de julho de 2005.

dos para adaptar-se às necessidades operacionais mutantes pode exigir algumas modificações no contrato.

• O Exército deve ter condições de proporcionar o apoio essencial antes de os elementos terceirizados chegarem ao teatro de operações ou caso eles não se desdobrem ou não possam continuar proporcionando os serviços contratados.

Tendo tais orientações como uma estrutura de planejamento, o Centro de Lições Aprendidas do Exército sugere algumas áreas importantes a serem consideradas para o desenvolvimento e implementação dos planos para o apoio operacional terceirizado:

• Levantar a quantidade suficiente de meios de transporte para desdobrar o apoio operacional terceirizado junto às unidades que não possuem meios próprios de transporte.

• Durante o adestramento, as unidades devem reproduzir os desdobramentos de elementos terceirizados o mais próximo possível da realidade.

• Centralizar o gerenciamento de contratos e de elementos terceirizados.

• O adestramento e outros aspectos do desdobramento para os elementos terceirizados devem começar o mais cedo possível, para assegurar-se que esses tenham tempo suficiente para cumprir todas as exigências.

• As unidades militares e as organizações terceirizadas devem ter conhecimento das necessidades específicas do TO para assegurar que os contratados que se desdobram possam cumprir suas obrigações na área de operações.

A Terceirização e as Melhores Táticas

Uma das práticas do setor civil mais empregada atualmente pelo Departamento de Defesa é a terceirização de funções logísticas. O número de contratados e o âmbito de suas funções criam uma nova e dinâmica estrutura logística para o ambiente operacional de hoje. A Operação *Desert Storm* e as operações na Bósnia são um bom exemplo. Durante a Operação *Desert Storm*, um em cada 50 americanos desdobrados era civil. Na Bósnia essa proporção aumentou, havendo um elemento civil contratado para cada 10 militares.[6]

O apoio operacional terceirizado permite que os militares se concentrem nas suas capacidades básicas — o que eles fazem de melhor — para que a missão seja bem-sucedida. Os peritos em comportamento organizacional concluíram que

o sucesso é determinado pela excelência num número limitado de capacidades básicas. Sendo estas capacidades tão essenciais, a organização deve manter sua extraordinária capacidade operacional em boas condições. *"As capacidades não-básicas devem ser terceirizadas"* (ênfase do autor).[7]

Os peritos em logística reiteram que "a terceirização, quando realizada corretamente, aumenta o rendimento, produz uma força de trabalho eficaz e proporciona o melhor pessoal. Normalmente, a especialização contribui para a economia de meios e ajuda a simplificar as estruturas organizacionais.

No nível operacional, a logística é o elo entre as decisões estratégicas e o emprego tático do apoio operacional terceirizado até a unidade desdobrada. Uma atenção cuidadosa dos trabalhos terceirizados é imprescindível desde o início do ciclo de um produto ou de uma forma de apoio.

A terceirização correta permite que os militares se concentrem nas suas respectivas capacidades básicas. Em suma, a terceirização libera as tropas para se concentrarem naquilo que fazem melhor. Quando o campo de batalha do século XXI se transforma, o mesmo deve acontecer com a rede logística".[8]

O Manual de Campanha dos EUA, *FM 110-10-2*, *Contracting Support on the Battlefield* (A Terceirização do Apoio no Campo de Batalha) estabelece a doutrina de emprego e gerenciamento dos terceirizados no campo de batalha.[9] A Publicação (*Pamphlet*) 525-53, o Conceito Operacional do Apoio Logístico (*Operational Concept: Combat Service Support*) aprovada pelo Comando de Adestramento e Doutrina do Exército dos EUA (*U.S. Army Training and Doctrine Command)* especifica que "os civis ... proporcionarão um crescente número de capacidades em apoio às operações do Exército do Futuro. Para o emprego deste pessoal de apoio será necessário sua integração no ambiente de comando e controle e na estrutura do apoio logístico, bem como a sua integração no adestramento para as missões".[10]

Há muito tempo, o aprestamento do grupo de terceirização tem sido uma preocupação. Não existe nenhum sistema completo para medir os efeitos dos terceirizados no aprestamento das unidades nos níveis estratégico, operacional e tático de apoio logístico. Hoje, como num futuro previsível, o aprestamento dos terceirizados é um aspecto cada vez mais essencial no ambiente atual de alto ritmo operacional caracterizado por vários desdobramentos. Para evitar uma metodologia de terceirização baseada na "sorte", o Exército deve fomentar relacionamentos que promovam o aprestamento, adestramento, respeito mútuo e confiança. Essa é apenas uma das medidas que podem resultar numa relação mais previsível entre os militares e os civis terceirizados quando surgirem os conflitos.

"Adestrem-se como irão lutar e lutem como foram adestrados" é um antigo adágio castrense que também se aplica para os terceirizados destinados a trabalhar em áreas hostis submetidas ao fogo inimigo. A necessidade de proporcionar adestramento avançado para o pessoal terceirizado e seus colegas castrenses existe há muito tempo. Os terceirizados — e também os militares que têm a responsabilidade de planejar e implementar o trabalho de apoio operacional terceirizado — precisam de adestramento. Recentemente, o Departamento Geral de Contabilidade Governamental informou que a presença de pessoal inadequadamente adestrado impediu a contabilidade eficaz dos esforços logísticos dos militares americanos nos Bálcãs.[11]

As dificuldades resultantes das mudanças freqüentes dos chefes que afetam as tropas militares também afetam a eficácia e a eficiência do planejamento, monitoração e supervisão do apoio terceirizado. O relatório do Departamento Geral de Contabilidade Governamental destaca que "o pessoal designado para gerenciar a contabilidade dos terceirizados... não foi adestrado o suficiente, e os freqüentes rodízios de pessoal... impossibilitam a continuidade dos esforços".[12] O Exército já fez algum progresso no adestramento do pessoal empregado no apoio operacional terceirizado, mas sem dúvida ainda é necessário fazer mais.

Embora a maioria dos civis seja considerada não-combatente, seu trabalho de apoio aos sistemas de armas dos EUA pode resultar num contato direto com fogo hostil. Esse problema crucial chega a ser especialmente difícil de resolver quando a ameaça é "química, biológica e nuclear (QBN). A legislação internacional, tal como as Convenções

Departamento de Defesa

Em Qadisiyah elementos terceirizados misturam cimento para a construção da escola primária Al Amil. 12 de setembro de 2005

de Genebra, reconhece a necessidade do apoio civil para as forças em combate, mas somente nos papéis de não-combatentes, evitando um engajamento direto com as forças oponentes. Apesar de a comunidade mundial, em geral, reconhecer um precedente legal internacional que permite aos civis proporcionarem apoio durante a guerra, o avanço nos sistemas de armas e as mudanças nas estratégias de combate tornaram imprecisos os limites entre o apoio e o combate, o combatente e o não-combatente, o civil e o soldado".[13] Só agora a doutrina do Exército começa a abordar a variedade de assuntos legais que se relacionam com o apoio operacional terceirizado.

A situação dos terceirizados nas áreas de fogo hostil é preocupante, mas ainda mais inquietante é a ambigüidade da lei internacional a esse respeito. Os contratos raramente especificam que os civis devem receber a mesma proteção dos militares, fato considerado como uma significante brecha legal, especialmente no complexo gerenciamento do ambiente onde operam os comandantes militares. Surgem duas perguntas:

- Qual é a obrigação legal do Exército de proteger os civis terceirizados?
- Os civis terceirizados devem receber a mesmo tipo de proteção física fornecida às forças militares de apoio logístico nas áreas de combate?

O Exército não exerce comando e controle sobre os civis terceirizados como faz com seus soldados, apenas os gerencia. O mecanismo de gerenciamento é o próprio contrato, que apresenta desafios de liderança e gerenciamento. O civil terceirizado está obrigado a realizar somente o especificado no contrato. Os comandantes que desejam fazer mudanças no contrato devem coordenar com o oficial encarregado do contrato. Os observadores já manifestaram que "administrar o apoio logístico civil consiste em dois aspectos. O primeiro é identificar aquelas atividades que são apropriadas para a privatização ou contratação. O segundo se concentra nas decisões administrativas e nas políticas necessárias para implementar a obtenção de apoio logístico fornecido por civis. Isso implica em outras tarefas mais complicadas, desde a formulação de contratos até a monitoração do rendimento e novos planejamentos dos processos. Tudo acarreta decisões essenciais que muito afetam a interface logística entre os militares e os civis".[14] O gerenciamento de civis terceirizados necessita amplo planejamento e previsão.

Reflexões

Nos campos de combate do século XXI, o apoio operacional terceirizado é altamente complexo. Deve-se perguntar — e responder — uma série de dúvidas, por exemplo, se o apoio logístico terceirizado vai passar a ser uma parte integral do esquema operacional do Exército. Nesse sentido apresento as seguintes reflexões:

Responsabilidades. No âmbito do Exército, quem é o responsável pelas políticas, procedimentos e execução do apoio operacional terceirizado? Somente uma organização deverá ser responsável por tudo? Isso será um trabalho extra para os oficiais da Seção de Logística do Departamento do Exército?

Aprestamento. Considerando-se que o apoio logístico operacional terceirizado é um componente essencial da logística no campo de batalha do século XXI e que contribui diretamente com o aprestamento, porque não existe um procedimento estabelecido, nem um sistema para avaliar o grau de aprestamento ou para determinar como esse apoio afeta a prontidão da unidade com sua presença ou, de maior importância, por sua ausência?

Adestramento e Doutrina. Nós podemos e devemos fazer mais pelo o adestramento e a doutrina? Ao reconhecermos a indispensabilidade do apoio operacional terceirizado no campo de batalha do século XXI, devemos ampliar uma metodologia integrada para o adestramento e doutrina desse apoio? É oportuno converter esse apoio terceirizado em um verdadeiro membro do Exército?

Planejamento e integração. Se o Exército decidir contratar mais elementos terceirizados de apoio, como sugerido pelo Subchefe de Estado-Maior do Exército, General John M. Keane, deveremos considerar a integração do apoio operacional terceirizado nas organizações atuais e futuras?

Como Obter o Melhor Apoio Logístico Terceirizado

Nesse período de contenção de recursos, é inquestionável que o Exército terá que assumir, cada vez mais tarefas, sem a quantidade suficiente de recursos. Os responsáveis pela logística, atualmente, estão cada vez mais preocupados com o tema fundamental — Como obter o melhor apoio logístico, a preço mais baixo e, ao mesmo tempo, satisfazer todas as exigências e requisitos operacionais?

O Exército dependerá, cada vez mais, do apoio operacional terceirizado para cumprir suas missões nos níveis estratégico, operacional e tático. Os civis terceirizados e os militares não se contrapõem, mas sim se complementam mutuamente. Em suma, o paradigma moderno é o pessoal terceirizado *e* o pessoal militar operando em conjunto num sistema logístico bem planejando e integrado.***MR***

Referências

1. SCHRADER, Charles R.; *Contractors on the Battlefield, Landpower Essay Series* (Arlington, Virginia: AUSA, Institute of Land Warfare, 1999).
2. Wood, David; "National Security," Newhouse News Service, 31 de julho de 2003.
3. Escola Superior de Guerra do Exército, *Key Strategic List* (Carlisle Barracks, Pensilvânia: set 2003), p. 9.
4. Departamento Geral de Contabilidade Governamental dos EUA (GAO) GAO/NSAID-97-63, "Contingency Operations: Opportunities to Improve Logistics Civil Augmentation Program," Letter Report, 11 fev 1997, p. 1.
5. FORTNER, Joe A.; "Institutionalizing Contractor Support on the Battlefield," Army Logistician (Jul-Ago 2000): pp. 2-3.
6. Peters, Katherine M.; "Civilians at War," Government Executive (jul 1996): p. 24.
7. PRAHALAD, C.K.; e HAMEL, Gary; "The Core Competence of a Corporation," Harvard Business Review (mai-jun 1990): pp. 79-91.
8. FERRIS, Capitão-de-Corveta Stephen P.; e KEITHLY, David M.; "Outsourcing the Sinews of War: Contractor Logistics," Military Review, edição em inglês (set-out 2001): p. 3.
9. Manual de Campanha (Field Manual – FM) 110-10-2 do Exército dos EUA, *Contracting Support on the Battlefield* (O Apoio Terceirizado no Campo de Batalha) (Washington, DC: Gráfica do Governo dos EUA [GPO], 4 ago 1999).
10. Panfleto do Comando de Adestramento e Doutrina do Exército dos EUA 525-53, *Operational Concept: Combat Service Support* (Conceito Operacional: Apoio Logístico), (Washington, DC: GPO, 1 abr 1997).
11. GAO/NSAID-00-225, "Contingency Operations: Army should do more to control Contract Costs in the Balkans," correspondência, 29 set 2000, p. 16.
12. Ibíd., p. 15.
13. Coronel Stephen J. Zamparelli, "Contractors on the Battlefield: What Have We Signed Up For?" Air Force Journal of Logistics, 23, número 3 (Fall 1999).
14. FERRIS e KEITHLY, pp. 9-10.

O Coronel (Res) Michael R. Rampy é diretor do Washington Operations for Quantum Research International, Inc. Possui os títulos de Bacharel pela Old Dominion University*, o de Mestre pela Escola Superior de Guerra Nacional e pela Escola de Estudos Militares Avançados, e o de Ph.D pela* Trinity University. *Cursou também a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA. Exerceu várias missões de comando e estado-maior no território continental dos EUA, Europa e Coréia.*